

Nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving

COMPANEN
ADVIES VOOR
WONINGMARKT
EN LEEFOMGEVING

Inhoud

Colofon

Ontwerp: Creative Projects Amsterdam
Tekst en samenstelling: Companen
Deze publicatie kwam tot stand in opdracht van het ministerie van Binnnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Afbeeldingen op cover en in binnenwerk: AGS Architects International B.V., Heerlen – Vermeer Architecten, Gilze – KAW, Groningen, fotografie: Gerard van Beek – Van Laarhoven Combinatie Gilze – Van de overige afbeeldingen hebben wij geprobeerd de makers te achterhalen en nemen wij aan dat degenen die de afbeeldingen hebben geleverd, daartoe gerechtigd waren.

Maart 2016

1 Tien adviezen voor het faciliteren van nieuwe woonvormen

De meeste mensen willen zolang mogelijk zelfstandig blijven. Het kabinetsbeleid is erop gericht dit mogelijk te maken, ook als zij ouder worden en zorg en ondersteuning nodig hebben. De opgave ligt vooral op het lokale niveau en daarbij bij lokale partijen en bij burgers. In hun brief aan de Tweede Kamer over wonen met zorg van juni 2014 schrijven minister Blok en staatssecretaris Van Rijn dat dit van bewoners een actievere houding veronderstelt en van gemeenten en professionele organisaties juist een meer faciliterende: *'Burgers zullen tijdig moeten nadenken over hoe ze willen wonen als ze op hogere leeftijd mogelijk beperkingen krijgen. De gemeente krijgt in toenemende mate de rol van regisseur, welke wordt versterkt door de decentralisaties. Zorgaanbieders, woningcorporaties en zorgkantoren moeten meer dan voorheen met elkaar en met gemeenten overleggen over de aansluiting van vraag en aanbod op het terrein van wonen en zorg. Het Rijk accommodeert de woningmarkt, ondersteunt de regionale samenwerking, stimuleert de bewustwording en monitort de ontwikkelingen'.* Die eigen verantwoordelijkheid van burgers dient bijvoorbeeld vorm te krijgen in het zelf tijdig uitvoeren van aanpassingen aan de woning of in verhuizing naar een beter geschikte woning.

Deze handschoen wordt op verschillende plaatsen enthousiast opgepakt. Door individuele burgers of groepen die samen een initiatief willen nemen voor de realisatie van nieuwe, onconventionele woonvormen en ook door corporaties en ontwikkelaars die zoeken naar manieren om specifieke wensen van woonconsumenten te faciliteren. Het realiseren van deze woonvormen is vaak complex en niet zelden lopen initiatieven tegen juridische en bureaucratische zaken aan, wat met name voor burgers het realiseren van eigen initiatieven een tijd- en energierovende zaak maakt. Dat hoeft niet het gevolg te zijn van onwil bij gemeenten. Vaak zijn lokale regels en procedures simpelweg niet afgestemd op initiatieven die afwijken van het 'gewone'. Ook zijn wetten niet altijd afgestemd op het faciliteren van nieuwe woonvormen. Gemeenten kunnen een belangrijke (faciliterende) rol spelen bij het ontwikkelen van nieuwe woonvormen. Door ruimte te bieden aan initiatiefnemers en hun waar mogelijk bij te staan, dragen gemeenten bij aan de randvoorwaarden voor langer zelfstandig wonen.

Voor deze publicatie hebben we een aantal praktijkvoorbeelden van nieuwe woonvormen opgezocht en beschreven. We gaan daarbij in op de hobbels waar initiatiefnemers tegenaan zijn gelopen bij het realiseren van hun initiatief. De praktijkvoorbeelden hebben we voorgelegd aan vijf deskundigen. Hen hebben we gevraagd hoe gemeenten initiatieven voor het realiseren van nieuwe woonvormen kunnen faciliteren. De bijdragen van de deskundigen hebben geresulteerd in tien adviezen aan gemeenten.

De nieuwe woonvormen zijn niet altijd (uitsluitend) gericht op ouderen. Ook andere kwetsbare groepen behoren vaak tot de doelgroep. Dat geldt ook voor een deel van de praktijkvoorbeelden die we in deze publicatie beschrijven. Dat we in de titel niettemin spreken van

‘nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving’ is omdat de sterke vergrijzing voor een groot deel de urgentie van het thema bepaalt.

Ook het beleid van provincies en het rijk draagt bij aan de kansen voor nieuwe woonvormen. Provincies kunnen flexibeler omgaan met ontwikkelingen in het buitengebied, zodat het splitsen van boerderijen voor bewoning door meerdere generaties wordt vergemakkelijkt. Ook kunnen zij in woningbouwafspraken met gemeenten afspreken dat woningsplitsing niet ten koste gaat van de ruimte voor nieuwbouw. Op rijksniveau werkt vooral de korting op uitkeringen bij het voeren van een gezamenlijk huishouden ontmoedigend voor wooninitiatieven waarbij onderlinge zorg en ondersteuning centraal staan. Informele zorg en ondersteuning – een belangrijk doel van het rijksbeleid – kan worden gestimuleerd door deze regels niet toe te passen bij samenwonen ten behoeve van mantelzorg. De inkomensgrenzen voor de toewijzing van sociale huurwoningen belemmeren de doorstroming van ouderen met middeninkomens binnen de sociale sector. Ook op dit punt zou maatwerk bij de toepassing van rijksregels bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving.

Adviezen voor gemeenten

Beleid

1 Stel een visie en beleid vast op het raakvlak van ruimtelijke ordening en sociaal beleid. Voorkom zo dat initiatiefnemers verzanden in een strijd tussen de gemeentelijke kokers.

2 Blijf niet hangen in oude RO-doctrines en stel ruimtelijke kwaliteit niet zondermeer boven andere belangen. Stel de wensen van burgers centraal.

3 Reken voor CPO-projecten van huishoudens met lage inkomens een sociale grondprijs.

Locatie- en gebiedsontwikkeling

4 Werk bij nieuwe gebiedsontwikkelingen niet met statische eindbeelden (blauwdrukplannen), maar zorg dat er ruimte is om onderweg nieuwe wegen in te slaan.

5 Bied ruimte voor experimenten en organiseer uitwisseling tussen (potentiële) initiatiefnemers, architecten en stedenbouwkundigen.

Ondersteunen initiatieven

6 Speel als gemeente de rol van makelaar: breng initiatiefnemers bij elkaar en breng hen in contact met (potentiële) professionele partners.

7 Help initiatiefnemers om een realistisch plan te maken. Begeleidt hen of help hen begeleiding te vinden bij het zoeken naar een geschikte locatie, de ruimtelijk-juridische procedures en andere praktische zaken.

8 Verstrek garanties of leningen als banken het laten afweten of help initiatiefnemers bij het vinden van alternatieve financiers.

Communicatie

9 Informeer potentiële doelgroepen over de mogelijkheden om wooninitiatieven te ontplooien. Betrek daarbij welzijnsorganisaties, zorgorganisaties, corporaties, ouderenbonden, consumentenorganisaties, kerken, etc.

10 Wissel als gemeenten onderling informatie uit over ervaringen met particuliere initiatieven, zodat ook kleinere en/of andere gemeenten kennis vergaren hoe zij burgerinitiatief zo goed mogelijk kunnen faciliteren.



AGS Architects International B.V., Heerlen



Vermeer Architecten, Gilze



KAW, Groningen, fotografie: Gerard van Beek

2 Inleiding

Samenwonen met meer generaties

De titel van deze notitie ‘Nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving’ klopt eigenlijk niet. De beschreven woonvormen die we in de notitie beschrijven zijn nieuw *in de context van onze moderne samenleving*. Meerdere generaties samen onder een dak, gemeenschappen waarvan de leden elkaar bijstaan, woningen die organisch meegroeien met hun bewoners; nog niet zo lang geleden waren dit volstrekt normale woonvormen. Pak een luchtfoto van een historische stadscentrum of rijdt met de auto over het platteland en je ziet legio voorbeelden van aan- en bijgebouwen die ooit zijn neergezet om ouders, kinderen of andere familieleden te huisvesten. Deze traditie van (organische gegroeide) familiehuizen is in Nederland echter verdwenen. Het ruimtegebruik van huishoudens is toegenomen en de behoefte aan privacy en ‘een eigen plek’ weegt vaak zwaarder dan de wens elkaar te ondersteunen. De opbouw van de verzorgingsstaat heeft de noodzaak daartoe bovendien minder groot gemaakt. De veranderingen in de zorg en het beroep dat wordt gedaan op burgers om elkaar te ondersteunen, leidt tot een hernieuwde aandacht voor collectieve woonvormen. Het gaat daarbij om kleinschalige particuliere initiatieven, waarbij ouders en kinderen willen samenwonen in een huis of om grootschalige projecten, waarbij collectieven samen een woonvorm willen ontwikkelen. Overigens zijn nieuwe woonvormen gericht op onderlinge hulp en betrokkenheid niet het exclusieve domein van particuliere initiatiefnemers. Ook professionele organisaties (woningcorporaties en zorginstellingen) ontwikkelen nieuwe woonvormen die passen bij het streven naar meer participatie en eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Faciliteren van nieuwe woonvormen

Meergeneratiewoningen, meegroeiwoningen, kangoeroewoningen en meergeneratiewijken maken maar een klein deel uit van de totale Nederlandse woningvoorraad. Dat zal ook in de toekomst wel zo blijven. De teruggekeerde interesse voor woonvormen gericht op onderlinge betrokkenheid en hulp is echter een trend die past bij het streven naar langer zelfstandig wonen en zou vanuit die optiek door de lokale overheid kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd. Met deze publicatie willen we een handvat bieden aan lokale beleidsmakers voor visie en beleid op het thema ‘langer zelfstandig wonen’.

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van de handreiking presenteren we een aantal voorbeelden van nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving. De projecten variëren van zeer kleinschalig (zoals de meergeneratieboerderij in Makkinga) tot volledige woonwijken (zoals de wijk Bösdael in Reuver). Wat de beschreven projecten gemeen hebben is dat de initiatiefnemers er op hun manier mee vormgeven aan de participatiesamenleving. Ook hebben de projecten gemeen dat (de toepassing van) beleid en wet- en regelgeving in meer of mindere mate knelt. Bij alle voorbeelden die we beschrijven gaan we in op deze beperkingen.

In het derde hoofdstuk van de handreiking komen de deskundigen aan het woord. Zij werken bij gemeenten, kennisinstellingen en de rijksoverheid, ze zijn bestuurder, ambtenaar, architect en jurist en hebben verschillende opvattingen over de wijze waarop gemeenten met initiatieven moeten omgaan. Toch is er een rode lijn te zien in hun verhalen: welke keuzes je als gemeente ook maakt, wees duidelijk wat kan en wat niet en voorkom dat initiatiefnemers vastlopen in ambtelijke verkokering.

3 Nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal concrete initiatieven waarin is nagedacht over de gevolgen van vergrijzing en de veranderende woonbehoeften die dat met zich meebrengt. De beschreven projecten zijn slechts een kleine staalkaart van de projecten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. De initiatiefnemers zijn zowel particulieren (individueel of collectief) als corporaties. Bij iedere woonvorm gaan we in op de beleidsmatige en juridische aandachtspunten. Meer voorbeelden van innovatieve woonvormen zijn te vinden op de website van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg www.kcwz.nl/thema/woonvariaties/woonvormen en op de website van Aedes www.aedes.nl/content/dossiers/wonen-en-zorg.xml#Praktijkvoorbeelden.

3.1 Meergeneratiehuizen

Beschrijving

Meergeneratiehuizen zijn woningen die onder één dak huisvesting bieden aan meerdere generaties, meestal uit een familie. Nieuwbouwwoningen van dit type worden doorgaans gebouwd in opdracht van particulieren. Ook bestaande woningen kunnen ruimte bieden voor bewoning door meerdere generaties. Bij oudere woningen (boerderijen in het buitengebied, maar ook woningen in binnensteden) zijn in het verleden vaak aan- en bijgebouwen geplaatst met de bedoeling hierin ouders of juist kinderen te huisvesten. Ook modernere woningen kunnen echter mogelijkheden bieden voor splitsing met het oog op huisvesting van meerdere generaties.

Juridische en beleidsmatige aspecten

Samenwonen met meerdere generaties in één huis vraagt op zichzelf geen bijzondere juridische regeling. Om meerdere redenen geven initiatiefnemers er echter vaak de voorkeur aan de woning kadastraal te splitsen. De reden hiervoor kan gevoelsmatig zijn. Ouders en kinderen willen samenwonen, maar wel ieder in een eigen huis. Aan de wens om een eigen adres te hebben, kunnen echter ook praktische redenen ten grondslag liggen. Als een van de huisgenoten een bijstandsuitkering krijgt, is daarop de 'kostendelersnorm' van toepassing. Aangenomen wordt dat een deel van de kosten wordt gedeeld met de huisgenoten. De kostendelersnorm is (nog) niet ingevoerd voor AOW'ers.[1]
Bij ontvangers van een onvolledige AOW die wordt aangevuld uit de bijstand, geldt de kostendelersnorm echter wel voor het bijstandsdeel van de uitkering.
Als de bewoners *een gezamenlijke huishouding* voeren, kan dat een verdere verlaging tot gevolg hebben van de bijstandsuitkering (of zelfs het vervallen van het recht op bijstand). Een gezamenlijke huishouding kan eventueel ook gevolgen hebben voor indicaties voor zorg en ondersteuning en voor het recht op partneralimentatie. Als een van de bewoners een deel van de woning huurt van de andere bewoner heeft de huurder tenslotte alleen recht op huurtoeslag als hij een zelfstandige woning bewoont. Bij 'inwonen' is geen sprake van een zelfstandige woning.

---

1 Er bestaat politiek weerstand tegen wat wordt genoemd de 'mantelzorgboete'. Invoering is uitgesteld en vindt op zijn vroegst plaats op 1 januari 2018.

Meergeneratiehuis Lanxmeer gemeente Culemborg

Een voorbeeld van een nieuwbouw-meergeneratiehuis staat in de wijk Lanxmeer in Culemborg. De wijk Lanxmeer is een experimentele nieuwbouwwijk die gebaseerd is op duurzame stedelijke ontwikkeling. Bouwen met natuurlijke materialen en ontwerpen in samenwerking met toekomstige bewoners en gebruikers staan centraal. De familie Van Wiggen bouwde een ecologische meergeneratie woon-werkwoning. De woning biedt ruimte aan meerdere generaties onder een dak en aan een fysiotherapiepraktijk. Het huis is zo gebouwd dat het van binnen makkelijk is aan te passen en is levensloopbestendig. Het gezin Van Wiggen woont nu in de woning met opgroeiende kinderen. Binnenkort komen ook de grootouders in het huis wonen. De woning biedt voldoende mogelijkheden om ook de kinderen te huisvesten als zij zelf een gezin hebben. Van Wiggen heeft gedurende de ontwikkeling de volledige steun van de gemeente Culemborg ontvangen. De gemeente had bij het opstellen van het bestemmingsplan al zoveel mogelijk flexibiliteit ingebouwd en was optimaal ingesteld op het faciliteren van zelfbouwers met speciale wensen. Op het perceel was één woning gepland. Toen de familie Van Wiggen de gemeente vroeg om op het perceel twee zelfstandige woningen te bouwen, werkte de gemeente daaraan mee. De woning is een geheel, maar bestaat feitelijk uit twee woningen met ieder een eigen adres.





Een voorbeeld van een meergeneratiewoning in een bestaand gebouw is de generatieboerderij van de familie Bouma/Visser in Makkinga (Ooststellingwerf). De boerderij die de dochter en schoonzoon hebben gekocht is voorzien van een bijgebouw dat zelfstandig kan worden bewoond. De aanleiding was dat zij op zoek waren naar een vrijstaande woonboerderij. Aangezien het huis waar de heer en mevrouw Bouma op dat moment woonden (een verbouwd woonboerderijtje) een flinke overwaarde had, wilden zij hun dochter wel financieel helpen. Uiteindelijk besloten ze gezamenlijk een woonboerderij te kopen waar ze met drie generaties konden wonen. Nu wonen dochter en schoonzoon met drie kinderen in de woonboerderij en de heer en mevrouw Bouma in het bijgebouw. Dochter en schoonzoon zijn eigenaar van de totale woning, de heer en mevrouw Bouma huren het bijgebouw.

Onderling zijn afspraken gemaakt over de wederzijdse ondersteuning en de verdeling van de kosten. Zo passen de grootouders momenteel twee dagen per week op de (klein)kinderen in ruil voor mantelzorg als dit later nodig mocht zijn. De familie heeft onderzocht of het splitsen van het perceel een mogelijke optie was (in verband met mogelijke nadelige financiële consequenties van het voeren van een gezamenlijk huishouden). De gemeente Ooststellingwerf wilde hieraan niet meewerken omdat de provinciale verordening woningsplitsing in het buitengebied niet toetstaat.

Meergeneratiehuis Makkinga gemeente Ooststellingwerf

Ook gemeentelijk beleid kan belemmerend werken voor het realiseren van meergeneratiewoningen. In Culemborg was sprake van een uitbreidingslocatie waarop de gemeente expliciet ruimte bood aan innovatieve en experimentele bouwvormen. De gemeente had geen overwegende bezwaren tegen splitsing van het perceel van de familie Wiggen. In Makkinga ligt dat anders. De gemeente ziet geen mogelijkheden voor het splitsen van de woning aangezien het bestemmingsplan die mogelijkheid niet biedt en voor het buitengebied een restrictief beleid geldt ten aanzien van de realisatie van nieuwe woningen. Het feit dat het bijgebouw waar de heer en mevrouw Bouma wonen, is gebouwd als zelfstandige (bij)woning en al sinds de jaren zeventig als zodanig wordt gebruikt, doet daar voor de gemeente niets aan af. De gemeente is bang dat na vertrek van de familie Bouma de woningen separaat worden verkocht zodat er de facto wel een woning in het buitengebied is bijgekomen. Ook het ontbreken van voldoende 'bouwcontingent' wordt door gemeenten vaak aangehaald als argument om niet mee te werken aan het splitsen van percelen. Toevoeging van een woning door splitsing betekent immers dat elders een woning minder mag worden gerealiseerd.

3.2 Meegroeiwoningen

Beschrijving

Een meegroeiwoning is een huis dat modulair is ontworpen zodat het gefaseerd kan worden gebouwd. Het huis 'groeit mee' met de financiële mogelijkheden en de gezinssituatie van de bewoners. De basis van een meegroeiwoning is een starterswoning geschikt voor een tweepersoonshuishouden. Bij gezinsuitbreiding kunnen er modules worden aangebouwd zoals extra slaapkamers, een grote badkamer, etc. Uiteindelijk kan de woning ook geschikt worden gemaakt voor bewoning door senioren en eventueel door meerdere generaties.

Juridische en beleidsmatige aspecten

In principe staat het iedereen die een woning wil bouwen vrij om die woning zo te laten ontwerpen dat die modulair kan worden uitgebreid. Het idee achter meegroeiwoningen veronderstelt echter dat de gemeente woningeigenaren de *garantie* geeft dat zij toestemming zullen krijgen om alle uitbreidingen daadwerkelijk te realiseren. Daar wringt de schoen. Bestemmingsplannen worden vastgesteld voor de duur van tien jaar. In beginsel mogen gemeenten in bestemmingsplannen geen ontwikkelingen opnemen waarvan zij weten dat die niet binnen de looptijd van het bestemmingsplan worden uitgevoerd. Een gemeente kan toch alle modules van de meegroeiwoning in het bestemmingsplan opnemen of in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid opnemen voor het college van B&W. Dit laat echter onverlet dat de eigenaar geen garantie kan worden geboden dat de bestemming in de toekomst niet wordt gewijzigd, waardoor de gewenste 'groei' van de woning alsnog wordt geblokkeerd.

Meegroeiwoning Vliegende Vennen Noord gemeente Gilze en Rijen

In de Rijense nieuwbouwwijk Vliegende Vennen Noord (gemeente Gilze en Rijen) is een project met meegroeiwoningen gebouwd. De reden om meegroeiwoningen te bouwen was dat er enerzijds grote vraag was naar betaalbare starterswoningen, maar tegelijkertijd werd geconstateerd dat jongeren zochten naar volwaardige woningen en niet naar kleine huisjes waar ze weer snel zouden uitgroeien.
De meegroeiwoningen bieden starters de kans om een betaalbare woning te kopen en deze uit te breiden als ze daarvoor de financiële ruimte hebben. De Rijense meegroeiwoning start met een compacte basis van ongeveer 60 m^2 op een kaveloppervlak van bijna 160 m^2. Deze basiswoning valt het best te karakteriseren als een grondgebonden appartement met alle nodige voorzieningen en heeft een vrij-op- naamprijs van € 127.525. De eerste uitbreiding betreft de aanbouw van een extra slaapkamer van 15 m^2 op de begane grond, een ruimere hal en een extra bergingsruimte. De tweede stap is een dakopbouw van 30 m^2 waarin een badkamer en een nieuwe slaapkamer zijn gesitueerd. In de derde fase kan de bovenverdieping uitgebreid worden met één of twee extra slaapkamers van elk 15 m^2.
In de eventuele vierde en laatste fase kan er op de begane grond een extra badkamer en slaapkamer aangebouwd worden. De woning is hiermee volledig levensloopbestendig. Doordat de stappen van tevoren zijn uitgedacht, hoeven eigenaren geen onnodige sloop- en verbouwkosten te maken en maar een keer een architect te betalen. De woningen zijn gebouwd in collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).



Vermeer Architecten, Gilze

Voor de bouw van de meegroeiwoningen in Rijen is ervoor gekozen in een keer de complete vergunning af te gegeven. Het voordeel hiervan is dat eigenaren maar één keer legeskosten betalen en hun uitbreidingsplannen niet telkens opnieuw getoetst hoeven te worden. De gemeente heeft ingestemd met deze procedure omdat het project intern de status heeft van experiment. Formeel brengt deze wijze van vergunningverlening echter bezwaren met zich mee. In de Woningwet is bepaald dat een gemeente in de bouwverordening moet vastleggen dat een woning pas in gebruik genomen mag worden als deze conform de afgegeven vergunning is gerealiseerd en gereed is gemeld (Woningwet artikel 2, lid 3, onder a). Als voor de meegroeiwoningen één bouwvergunning wordt afgegeven kan aan deze bepaling niet worden voldaan. De gemeente Gilze en Rijen heeft hiervoor geen oplossing.

Ook kwamen er bezwaren van de welstandscommissie tegen de Rijense meegroeiwoningen. Zij konden geen goed advies uitbrengen aangezien niet duidelijk is hoe en in welk tempo de woningen zich gaan ontwikkelen. De commissie was bang voor een rommelig straatbeeld waarin een deel van de woningen zijn uitgebouwd en andere niet. Dit bezwaar is ondervangen door voor de woningen een locatie te kiezen aan de rand van de wijk.

3.3 Kangoeroewoningen

Beschrijving

Een kangoeroewoning is een sociale huurwoning voor een bewoner met een ondersteuningsbehoefte (de buidelwoning) die is gekoppeld aan een woning van iemand die ondersteuning verleent (de hoofdwoning). Beide woningen zijn zelfstandige huurwoningen met een eigen huisnummer, maar zijn wel fysiek aan elkaar verbonden. De eerste kangoeroewoningen werden al decennia geleden gebouwd. De extramuralisering van de zorg heeft het concept echter een nieuwe impuls gegeven. Kangoeroewoningen worden beschouwd als alternatief voor het verzorgingshuis of beschermd wonen. Sommige woningcorporaties stellen eisen aan de relatie tussen de bewoners van de hoofd- en de buidelwoning. In dat geval moet er bijvoorbeeld een familierelatie bestaan. Anderen laten dit vrij: als mensen voor elkaar willen zorgen, kunnen zij een kangoeroewoning huren.

Juridische en beleidsmatige aspecten

Kangoeroewoningen zijn zelfstandige woningen. Iedere woning wordt verhuurd met een eigen huurcontract. Toch kan in de praktijk sprake zijn van een gezamenlijk huishouden. Hierdoor kan deze samenlevingsvorm consequenties hebben voor uitkeringen, zorg en ondersteuning. Volgens de Participatiewet is sprake van een gezamenlijke huishouding als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Bij het bepalen of er sprake is van een gezamenlijke huishouding is de feitelijke bewoning doorslaggevend, niet het adres waar een uitkeringsgerechtigden staat ingeschreven. Verblijft de bewoner van

Kangoeroewoning
Curaçaostraat gemeente Groningen

KAW Groningen
Fotografie: Gerard van Beek



In maart 2014 heeft Woningcorporatie Lefier elf kangoeroewoningen opgeleverd aan de Curaçaostraat aan de noordzijde van het Groningse centrum. Elke kangoeroewoning bestaat uit twee appartementen, een voor de mantelzorger en een voor de mantelzorgontvanger. De appartementen, een groot appartement van 109 m^2 en een kleiner appartement van $86m^2$, zijn met elkaar verbonden door een geluidsdichte tussendeur. Dit biedt bewoners de mogelijkheid om de mantelzorg naar eigen wens en op maat in te vullen. Mantelzorger en mantelzorgontvanger hoeven geen familie te zijn. Elk appartement heeft een eigen huisnummer, een eigen voordeur en een eigen huurcontract. Bewoners worden daarom niet gekort op een eventuele uitkering (op grond van de kostendelersnorm). De gemeente Groningen heeft hierin vanaf de start actief meegedacht.

Alle appartementen hebben een sociale huur, maar Lefier hanteert bij de toewijzing geen inkomensgrens. Hiermee maakt Lefier het ook mogelijk om een kangoeroewoning te huren als een van de huurders een inkomen boven de toewijzingsgrens heeft. Hierbij maakt Lefier gebruik van zijn 10% vrije toewijzingsruimte.[2]

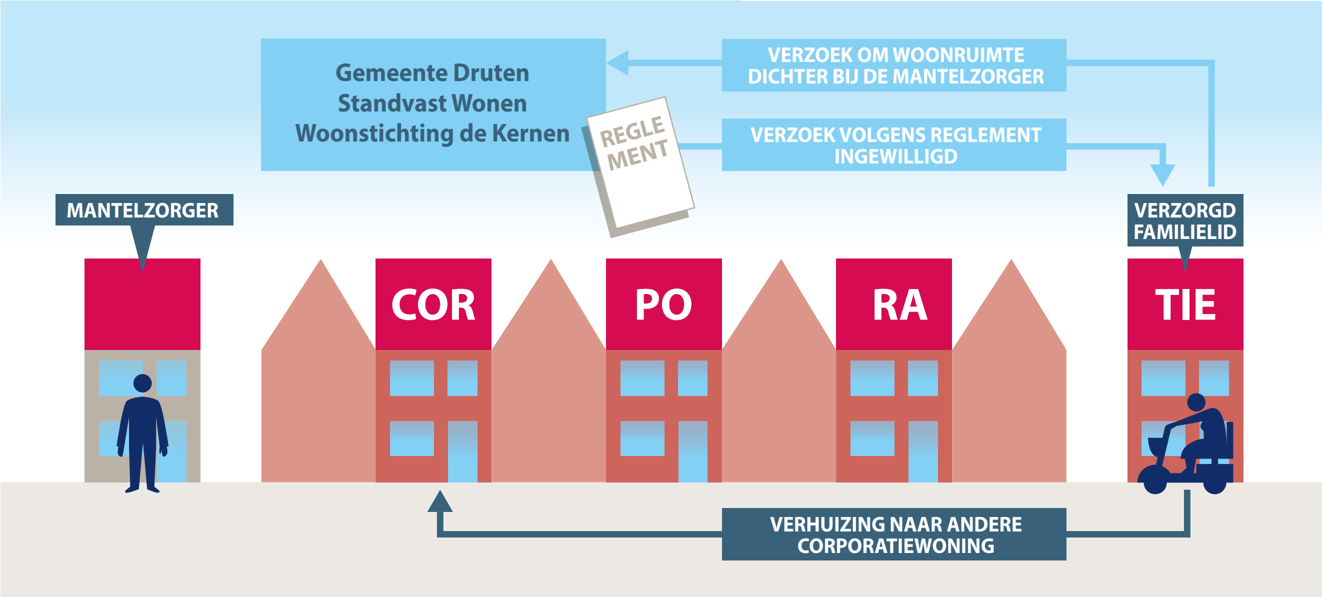
Bij het aangaan van de huurovereenkomst wordt vastgelegd dat deze wordt beëindigd als een van de huurders van de mantelzorgcombinatie de huur opzegt. Dit houdt in dat de overgebleven huurder uit de appartementen moet vertrekken. Op deze manier worden de appartementen beschikbaar gehouden voor de doelgroep waarvoor ze oorspronkelijk bestemd zijn.

---

2 *Woningcorporaties moeten 90% (tijdelijk 80%) van hun woningen toewijzen aan huurders met een bruto-inkomen tot ca. € 35.000 per jaar. 10% mogen zij 'scheef' toewijzen, bij voorkeur aan huurders met een specifieke woon(-zorg)behoefte.*

Bijzondere woningtoewijzing bij mantelzorg gemeente Druten

De in de gemeente Druten werkzame woningcorporaties (Standvast Wonen en Woonstichting de Kernen) hebben bij wijze van pilot een reglement opgesteld voor bijzondere woningtoewijzing bij mantelzorg. Een huurder die mantelzorg ontvangt of verleent kan een verzoek indienen om van woning te wisselen op het moment dat er een woning beschikbaar komt in de nabijheid van de mantelzorger of -verzorgde. Aanleiding voor dit experiment is dat de gemeente en de corporaties constateerden dat het voor bewoners van sociale huurwoningen moeilijk is een familielid in huis te nemen om zorg te verlenen omdat de woningen daarvoor onvoldoende ruimte bieden. Mantelzorg is zwaar, zeker als de verzorgde en de mantelzorger ver uit elkaar wonen. Door mensen de gelegenheid te geven om dichtbij elkaar te gaan wonen, worden mantelzorgers ontlast. Omdat als voorwaarde voor deelname aan de regeling geldt dat de persoon die verhuist al een woning huurt van een van de woningcorporaties, gaat de regeling niet ten koste van het aantal beschikbare huurwoningen. Er komt immers altijd ook een woning vrij.



de buidelwoning regelmatig in de hoofdwoning (bijvoorbeeld omdat gezamenlijk wordt gegeten en de avond samen wordt doorgebracht) of vice versa dan kan de gemeente tot de conclusie komen dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden.

Een ander probleem bij kangoeroewoningen is de huurbescherming die geldt voor de achterblijvende huurder als de andere huurder vertrekt (of overlijdt). Hoewel Lefier in het huurcontract vastlegt dat de huurovereenkomst wordt beëindigd als een van de huurders vertrekt, kan de andere huurder dit weigeren. De verhuurder kan in dat geval een andere woning aanbieden, maar de huurder hoeft daarmee niet in te stemmen.

4.3 Meergeneratiewijk

Beschrijving

Een meergeneratiewijk is een woonwijk/-buurt die zo is ontworpen dat onderlinge hulp tussen bewoners van verschillende generaties wordt gestimuleerd. Een meergeneratiewijk kan tot stand komen op initiatief van bewoners (zoals in Nijmegen) of op initiatief van bijvoorbeeld een woningcorporatie en een zorgorganisatie (zoals in het voorbeeld in Beesel).

Juridische en beleidsmatige aspecten

Meergeneratiewijken worden gerealiseerd met de bedoeling dat inwoners elkaar kunnen ondersteunen als dat nodig is. Daartoe zijn zij vanzelfsprekend niet verplicht. In het geval van de meergeneratiewijk in Nijmegen wijzen de bewoners van de wijk zelf de woningen toe en kunnen er zo op toezien dat nieuwe bewoners de uitgangspunten van de woongemeenschap ondersteunen. Een dergelijk toewijzingssysteem kan op gespannen voet staan met bepalingen in de huisvestingsverordening (indien van kracht). Deze zal in dat geval moeten worden aangepast om de bijzondere vorm van woonruimteverdeling mogelijk te maken. In de huisvestingsverordening van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen zijn bijzondere toewijzingsregels opgenomen voor woongroepen. Bij≈Bösdael vindt alleen toewijzing van 'reguliere' woningen plaats aan huurders die (nog) geen zorgindicatie hebben. De wettelijke basis hiervoor ontbreekt echter in de Huisvestingswet. De Woningwet 2015 beperkt bovendien de mogelijkheden van woningcorporaties om woningen te bouwen in het koop- of hogere huursegment. Dat betekent dat voor een differentiatie in huurprijsklassen of toevoeging van koopwoningen commerciële partijen moeten worden betrokken.

Meergeneratie Woonproject gemeente Nijmegen

Van Laarhoven Combinatie Gilze



In Nijmegen-Lent wordt een woonwijk ontwikkeld waar mensen van alle leeftijden samenleven. Uitgangspunt van dit woonconcept is dat het toekomstbestendiger is dan de traditionele woongemeenschappen voor senioren waarin enkel 55-plussers bij elkaar leven. In de wijk worden woningen ontwikkeld die verschillen in types en grootte. Om aanspraak te maken op een woning moeten bewoners zich daadwerkelijk conformeren aan een aantal afspraken over het gemeenschappelijk samenleven. De initiatiefnemers beschrijven de woonvorm als: *'een dynamisch en toekomstwijzend model voor samen leven en wonen, waarin de onderlinge betrokkenheid kan groeien en de druk op kosten, voor bijvoorbeeld kinderopvang en ouderen- en gehandicaptenzorg, kan worden beperkt.'* In totaal omvat het project 47 woningen, waarvan 8 koopwoningen en 39 sociale huurwoningen.

Het initiatief voor de meergeneratiewijk werd genomen door twee initiatiefgroepen die zochten naar een plek voor een bijzonder project. Zij kregen bij de ontwikkeling van de wijk ondersteuning van woningcorporatie Talis. In de VINEX-wijk Nijmegen-Noord (Lent) had de gemeente een gebied aangewezen waar individuele bewoners of woongroepen hun eigen project konden ontwikkelen. Zelf ontwikkelen, duurzaamheid en innovatieve woonvormen waren de kernwaarden voor dit gebied. Voor alle partijen was deze locatie zeer geschikt voor de meergeneratiewijk.

Talis is formeel de ontwikkelaar van het project. De bewonersgroep Eikpunt is als mede-opdrachtgever echter zeer nauw betrokken bij het ontwerpproces. Het beheer van het complex heeft Talis uitbesteed aan de Woningbouwvereniging Gelderland (WBVG), een woningcorporatie die gespecialiseerd



is in het verhuren van vastgoed aan woongroepen. Kenmerkend voor de werkwijze van de WBVG is dat bewoners alle vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen. De bewonersgroep regelt bijvoorbeeld zelf de toewijzing van de huurwoningen. Daarmee is de bewonersgroep ook zelf verantwoordelijk voor eventuele leegstand.

De samenwerking binnen en met de bewonersgroep Eikpunt was een leerproces, zowel voor de leden zelf als voor Talis. De initiatiefnemers waren in het begin vooral bezig met hoe ze samen wilden leven en veel minder met hoe de woningen er uit zouden moeten zien. Dit leidde ertoe dat het eerste ontwerp sneuvelde. De initiatiefnemers hadden onvoldoende nagedacht over het programma van eisen en konden zich niet in het ontwerp vinden. Aanvankelijk wilde Talis de ontwikkeling van het eerste ontwerp doorzetten, maar zag daarvan af om de bewonersgroep de kans te geven het project naar hun eigen inzichten te ontwerpen.

Het animo voor meergeneratiewoonprojecten in Nijmegen is zo groot dat Talis werkt aan een tweede Meergeneratie Woonproject. Ook in dit project zijn de huurwoningen allemaal verhuurd en de koopwoningen verkocht. De afvallers van de twee projecten zijn bezig een derde woongroep op te richten. Zolang de vraag er is, blijft Talis projecten ondersteunen.[3]

---

3 Zij het dat onder de Woningwet 2015 de mogelijkheden om koop- of dure huurwoningen in projecten op te nemen beperkt zijn.

De wijk Bösdael is gerealiseerd op initiatief van twee zorg-organisaties (inmiddels opgegaan in De Zorggroep Noord en Midden Limburg) en woningcorporatie Woongoed 2000. Bösdael bestaat uit een combinatie van huur- en koopwoningen en groepswoningen voor ouderen met dementie. Een deel van de huurwoningen wordt door middel van labeling beschikbaar gehouden voor mensen met een zorgvraag. De wijk heeft daarnaast diverse voorzieningen die zijn gericht op een breder afzetgebied, waaronder een school en een restaurant.

De ontstaansgeschiedenis van Bösdael begon in 1998 toen twee zorgorganisaties besloten om (een deel van) hun vastgoed te vernieuwen. Samen met woningcorporatie Woongoed 2000 ontwikkelden ze een vernieuwend concept voor het nieuwe (zorg)vastgoed. In de wijk is een deel van de woningen gelabeld voor mensen met een intramurale zorgindicatie. De gelabelde woningen onderscheiden zich bouwkundig niet van de reguliere woningen. Alle woningen in de wijk zijn levensloop-bestendig en rolstoeldoorgankelijk. Binnen het project kan de verdeling tussen reguliere en gelabelde woningen (enigszins) fluctueren. Als een bewoner van een niet-gelabelde woning in Bösdael hulpbehoevend wordt, hoeft hij of zij niet te verhuizen. Alle zorg kan in iedere woning in de wijk worden geleverd. In dat geval zal bij mutatie van de eerst volgende *gelabelde* woning, deze woning als *reguliere* huurwoning worden aangeboden waardoor het aantal gelabelde en niet-gelabelde woningen weer in de gewenste verhouding is. Voor de woningen die langs de reguliere weg worden verhuurd, geldt dat huurders met een zorgindicatie niet in aanmerking komen. Zo wordt voorkomen dat Bösdael een 'zorgwijk' wordt. Alleen de 45 groepswoningen voor dementerenden zijn intramuraal.

In de wijk wonen mensen met een zware zorgvraag zo normaal mogelijk. Echtparen waarvan een van de partners verpleging of verzorging nodig heeft, kunnen bij elkaar blijven wonen. Na over-lijden van een partner hoeft de andere partner niet te verhuizen. Mensen blijven ook als zij veel zorg nodig hebben deel uitmaken van de samenleving; het concept nodigt uit tot ontmoeting (ook tussen jong en oud) en informele ondersteuning.
De aanwezigheid van de basisschool in de wijk helpt daarbij.

Bösdael
gemeente Beesel


AGS Architects International B.V., Heerlen

4 Nieuwe woonvormen vragen om beleid gemeenten

4.1 Meerwaarde van nieuwe woonvormen

Gemeenten streven naar meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners, meer onderlinge zorg en ondersteuning en sterke sociale verbanden. De voorbeelden in het vorige hoofdstuk laten zien dat het bieden van ruimte voor nieuwe woonvormen aan deze doelstelling kan bijdragen. Dat kan zijn op kleine schaal, met de bouw van een meergeneratiewoning, of op grotere schaal, bij de realisatie van een meergeneratiewoonwijk of een complex kangoeroewoningen. De rol van gemeenten is voor de slagingskansen van vernieuwende initiatieven van belang. De gemeente Culemborg bood expliciet experimenteerruimte in de wijk Lanxmeer. Dit stimuleerde de familie van Wiggen om op deze plek hun bijzondere meergeneratiewoning te bouwen. De gemeente Nijmegen trad op als 'makelaar' tussen bewonersgroepen en de woningcorporatie, waardoor een particulier initiatief kon uitgroeien tot een spannend en vernieuwend project. De gemeente Gilze en Rijen stelde zich flexibel op bij de toepassing van de wettelijke regels, waardoor een innovatief bouwconcept kon worden gerealiseerd in de Vliegende Vennen. Zonder een actieve rol van de gemeente zouden deze drie projecten niet of niet in hun huidige vorm zijn gerealiseerd. Het faciliteren van nieuwe woonvormen past bij de nieuwe rol die de overheid voor zichzelf ziet weggelegd in het sociale domein: faciliteren en stimuleren in plaats van reguleren en overnemen.

4.2 Obstakels voor nieuwe wooninitiatieven

Initiatiefnemers lopen bij het realiseren van hun projecten echter ook tegen obstakels aan. Een deel van deze obstakels heeft te maken met wet- en regelgeving. Zo blijken de WRO en de Woningwet niet te zijn ingesteld op het faciliteren van meegroeiwoningen. De Huisvestingswet maakt het lastig om inwoners van een wijk te selecteren op basis van hun gezondheid (om tot een goede mix van zorgvragers en potentiële ondersteuners te komen). De 'kostendelersnorm' wordt ook wel de 'mantelzorgboete' genoemd omdat deze regel het in huis nemen van oudere familieleden ontmoedigt.

Een ander deel van de obstakels voor de realisatie van nieuwe woonvormen ligt bij gemeenten. Bij het realiseren van een meergeneratiewoning stuit de wens om twee adressen te realiseren op een perceel (zoals in het voorbeeld in Makkinga) vaak op bezwaren. Gemeenten willen wel meewerken aan tijdelijke woonvoorzieningen ten behoeve van het verlenen van mantelzorg, maar eisen dat na het beëindigen van de mantelzorgrelatie de 'mantelzorgwoning' weer wordt verwijderd (of ongeschikt gemaakt voor permanente bewoning). Deze verplichting ontmoedigt potentiële initiatiefnemers en maakt het bovendien lastig om als ouders en kinderen bij elkaar te gaan wonen als er (nog) geen sprake is van een mantelzorgrelatie.

De voorbeelden van in Culemborg en Rijen laten zien dat als de gemeente is ingesteld op het faciliteren van bijzondere woonvormen, veel van dergelijke obstakels makkelijk uit de weg kunnen worden geruimd. De Culemborgse wijk Lanxmeer was expliciet aangewezen voor innovatieve en afwijkende woonvormen. Hierdoor was er voor gemeente en initiatiefnemers ruimte om af te wijken van het gangbare. In Rijen omzeilde de gemeente obstakels bij de vergunningverlening en het welstandsbeleid (door de meegroeiwoningen aan de rand van de wijk – en daarmee 'uit het zicht' – te positioneren).

De voorbeelden laten ook zien dat de betrokkenheid van 'institutionele partijen' de procesgang kan vergemakkelijken. In Nijmegen bracht de gemeente de initiatiefnemers van de meergeneratiewijk in contact met woningcorporatie Talis. De betrokkenheid van Talis gaf de gemeente vertrouwen in het project.

4.3 Deskundigen aan het woord

We hebben de vraag of gemeenten de ontwikkeling van nieuwe woonvormen zouden moeten aanmoedigen en faciliteren en zo ja, hoe, voorgelegd aan vijf deskundigen met verschillende achtergronden. Alfred Arbouw is wethouder Stedelijke Ontwikkeling in Breda, Margreet Schotman is manager bij de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam en bestuurslid van de Vereniging voor Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), Yvonne Witter is adviseur bij het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg, Elbert Arens is architect bij het Atelier Rijksbouwmeester, Netty van Triest is programmaregisseur bij Platform31.

Omvang van de vraag naar nieuwe woonvormen

Is particulier opdrachtgeverschap en meergeneratiewonen een trend die zal uitgroeien tot norm of blijven nieuwe woonvormen een niche voor een kleine groep mensen?

Schotman

'De meeste mensen zoeken naar kant en klare woonproducten en zullen niet zelf het initiatief nemen. Dat is nu zo en dat zal in de toekomst niet anders worden. De meerderheid van de mensen zal ook in de toekomst oud worden in een reguliere woning'.

Witter

'Meergeneratiewonen zal een niche blijven, maar wel een die op dit moment zowel in Nederland als in het buitenland aan populariteit wint. Er ontstaat ook een grotere variatie aan initiatiefnemers. Je ziet nu steeds meer institutionele partijen inspelen op de vraag naar gezamenlijke woonvormen.'

Arens

'Het is de vraag wat de achtergrond is van de wens van ouders en kinderen om samen te wonen. In Zuid-Europese landen is het nog steeds gebruikelijk om je ouders in huis te nemen als zij oud worden en hulp nodig hebben. Dat is daar wel vooral ingegeven door financiële overwegingen. Het welvaartspeil is lager en faciliteiten voor zorg en ondersteuning zijn veel minder riant. De vraag is of er in Nederland een noodzaak is voor generaties om bij elkaar te wonen. Willen mensen dat echt of wordt die behoefte ingegeven door economische onzekerheid? Als de economie weer aantrekt zal de populariteit van samen wonen en samen ontwikkelen misschien weer afnemen.'

Arbouw

'Ik denkt dat de toegenomen populariteit van collectieve woonvormen deels samenhangt met de economische omstandigheden. Nu de crisis weer lijkt over te gaan is het de vraag hoe groot de vraag naar dit soort initiatieven zal blijven. Als er weer meer geld beschikbaar komt voor zorg en ondersteuning zullen burgers minder de noodzaak voelen om zelf in hun ondersteuning te voorzien.

Dat wil niet zeggen dat de wens op een andere manier (samen) te wonen weer zal verdwijnen. Er is onmiskenbaar een trend van toenemende diversiteit van de woonwensen van ouderen. Ouderen worden kieskeuriger en willen zelf meer verantwoordelijkheid nemen. Als ze in projectbouw niet kunnen vinden wat ze zoeken, kijken ze naar de mogelijkheden om zelf – eventueel samen met anderen – iets te ontwikkelen dat naar hun zin is. Mensen willen niet alleen invloed op de woning waarin zij gaan wonen, maar steeds meer ook op wie er naast ze komt wonen. Zijn dat mensen met dezelfde ideeën en waarden? Die ontwikkeling is structureel.

Het aantal ouderen dat alleen leeft, neemt bovendien enorm toe. Dat brengt sociale vragen met zich mee, maar ook vragen op de woningmarkt. Als iedere oudere individueel in een gezinswoning wil wonen, vraagt dat om erg veel woningen! Alleen daarom al heeft samenwonen voordelen.'

Arens

'Ik plaats een kanttekening bij de vraag naar collectieve woonvormen. De babyboomgeneratie is het economisch voor de wind gegaan. Zij hebben vaker gestudeerd en hebben de wereld gezien. Ze zijn minder gebonden aan hun omgeving dan de vorige generatie en dus flexibeler als het gaat om waar ze willen wonen. Babyboomers zijn individualistisch, maar willen ook graag zelf de regie houden. Het is goed mogelijk dat een deel van deze groep er voor kiest het heft in eigen hand te houden en gezamenlijk met anderen zelf de woning te ontwikkelen waar ze oud willen worden. Deze ouderen willen alleen wel een eigen stek. De komende generatie ouderen is niet erg communaal ingesteld.'

Van Triest

'Het is een heel specifieke groep mensen die met hun ouders wil samenwonen. Een veel bredere ontwikkeling is de toenemende diversiteit in woonwensen. Leefstijl wordt een belangrijker determinant voor hoe mensen wonen. Er zal een grotere diversiteit ontstaan aan woonvormen. Je krijgt nieuwe woonvormen waarbij mensen samen dingen organiseren, maar ook vormen waarbij de individualiteit centraal staat. Denk aan chique resorts voor ouderen waar hospitality centraal staat.'

Netty van Triest,
programmaregisseur
bij Platform31



Ruimte bieden aan nieuwe wooninitiatieven

Als er een grotere diversiteit ontstaat in de woonwensen van ouderen, betekent dat dan dat lokale overheden meer ruimte moeten bieden aan eigen initiatief? En wat kunnen gemeenten doen om de ontwikkeling van nieuwe woonvormen te stimuleren?

Van Triest

'Dat is zeker nodig. Collectieve voorzieningen worden steeds meer exclusief gericht op huishoudens met de laagste inkomens. Particuliere initiatieven kunnen een oplossing bieden voor ouderen met middeninkomens. Zij worden door de overheid gestimuleerd om zelf voorbereidingen te treffen voor hun oude dag. Samenleven met het oog op onderlinge ondersteuning kan voor deze groep een oplossing zijn. Het faciliteren van groepen mensen die zelf willen zorgen voor hun toekomst door gezamenlijk een woonproject te organiseren draagt bij aan het betaalbaar houden van zorg en ondersteuning.'



Elbert Arens, architect bij het Atelier Rijksbouwmeester

Arens

'Lokale overheden zijn het loket geworden voor ondersteuning en zorg. Zij hebben er dus belang bij dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun ondersteuning. Niet alle gemeenten zijn zich daarvan bewust. Gemeenten moeten zorgen voor een divers aanbod. Een grote groep ouderen kiest er niet voor zelf een woning of een woonvorm te ontwikkelen. Gemeenten moeten ook oog hebben voor de woonwensen van deze groep.'

Witter

'Hoe gemeenten met particuliere initiatieven omgaan is erg wisselend. Sommige gemeenten zijn heel actief en faciliteren initiatiefnemers. Bij andere gemeenten zie je juist dat mensen van de ene afdeling naar de andere worden gestuurd wat heel ontmoedigend werkt. Het verschil zit vaak in de houding van mensen binnen de organisatie. Ook maakt het uit of gemeenten iets in beleid hebben vastgelegd over nieuwe wooninitiatieven. In gemeenten die actief meewerken, is er vaak een ambtenaar of een wethouder die enthousiast is of er is net in de woonvisie aandacht besteed aan het faciliteren van wooninitiatieven. Als er bij gemeenten de wil is om initiatieven te laten slagen, zijn allerlei juridische problemen makkelijk te overkomen. Het is vaak toch een kwestie van politieke wil of iets mogelijk is of niet.'

Van Triest

'Gemeenten moeten beleid maken op het raakvlak van ruimtelijke ordening en sociaal beleid. Voorkom dat initiatiefnemers verzanden in een strijd tussen de gemeentelijke kokers! Vaak wordt geredeneerd vanuit één van de kokers: grondzaken wil een bepaalde grondopbrengst, ruimtelijke ordening bekijkt initiatieven vanuit het oogpunt van de ruimtelijke kwaliteit en de afdeling sociaal kijkt alleen

naar de mogelijkheden voor onderlinge ondersteuning. Gemeenten moeten juist een visie ontwikkelen over de sectoren heen. Wat willen ze faciliteren en wat betekent dat voor alle gemeentelijke geledingen? Het splitsen van boerderijen in het buitengebied is een goed voorbeeld. Splitsen kan uit sociaal oogpunt wenselijk zijn omdat kinderen ouders kunnen ondersteunen, maar het kan ook bijdragen aan het behoud van karakteristieke boerderijen. Er komen veel boerderijen leeg te staan. Daarvoor moeten nieuwe invullingen worden gevonden. Er is al vaak geregeld dat nieuwbouw mogelijk is in ruil voor het afbreken van schuren. Op deze manier snijdt het mes aan twee kanten: boerderijen houden een functie en mensen krijgen de ruimte om naar hun eigen wensen samen te wonen.'



Alfred Arbouw, wethouder Stedelijke Ontwikkeling in Breda

Ruimtelijk beleid

Als burgers behoefte hebben aan alternatieve woonvormen, moet deze behoefte dan niet de leidraad zijn in het ruimtelijk beleid?

Schotman

'Gemeenten bepalen zelf de kaders van hun ruimtelijk beleid. Als het uitgangspunt is dat je in een dorp of in het buitengebied geen verdichting wil toestaan en daarvoor zijn goede redenen, kan een gemeenten weigeren een vergunning af te geven. Een gemeente kan bepalen dat de uitstraling van een straat of dorp zwaarder weegt dan de behoefte van een bewoner om zorg te verlenen. Dat zullen omwonenden ook aan de gemeente vragen. Het is bovendien de vraag hoe toekomstbestendig bepaalde woonvormen zijn. Om de vraag te beantwoorden of we de bouw van dit soort woonvormen moeten aanmoedigen, zouden we meer zicht moeten hebben op wat ze maatschappelijk opleveren. Een meegroeiwoning bijvoorbeeld klinkt mooi, maar het is toch niet erg waarschijnlijk dat een starter werkelijk zijn hele leven in dat ene huis blijft wonen? Als zo'n woning te koop wordt gezet, heeft dan de mogelijkheid om extra ruimten aan te bouwen extra aantrekkingskracht op woningzoekenden? Gaat iemand een huis kopen omdat hij daar nog een slaapkamer op kan bouwen?'

Arbouw

'Gemeenten moeten zelf afwegingen maken. Er is een continu spanningsveld tussen het bieden van ruimte om mensen hun eigen woonwensen te laten realiseren en zorgen voor kwaliteit van de omgeving. Welke afwegingen je hierin maakt als gemeente is vooral een politieke kwestie. Als het gaat om het splitsen van woningen in het buitengebied kan een gemeente ervoor kiezen daar terughoudend mee om te gaan om verstening van het buitengebied te voorkomen. Aan de andere kant, als je een groot agrarisch pand kan behouden door het te splitsen zodat er twee gezinnen kunnen wonen, moet je die ruimte

bieden. Wat mogelijk is hangt van de plek af. Er is een toenemende druk op bestuurders om inwoners de ruimte te geven om hun wensen te verwezenlijken. Sturing op ruimtelijke kwaliteit wordt daardoor lastiger. Dat is niet erg. Als mensen allemaal graag willen wonen in een jaren '30 huis, waarom zou je dat niet faciliteren? Uiteindelijk is het niet zo belangrijk of de gemeente het mooi vindt of lelijk. Het gaat er om waarnaar vraag is. Dat geldt ook voor particulier initiatief. Als daar vraag naar is, maak dan beleid hoe je dat faciliteert.'

Arens

'De overheid moet ook in de ruimtelijke ordening rekening houden met de wensen van burgers. Gemeenten vervallen nog snel in de oude RO-doctrines, bijvoorbeeld dat verdichting een verlies oplevert van ruimtelijke kwaliteit, om vervolgens bijvoorbeeld niet mee te werken aan het splitsen van woningen en percelen. Je kan daar ook anders naar kijken. Door te verdichten binnen bestaand bebouwd gebied blijft open ruimte gespaard. Ook is het goed voor het draagvlak onder voorzieningen. In eentoning opgezette wijken kunnen nieuwe wooninitiatieven een impuls geven aan de uitstraling. Wat leidend moet zijn, is wat burgers willen. Willen zij dat er ruimte is voor eigen initiatief? Dan moet de gemeente die ruimte bieden.'

Faciliteren van nieuwe woonvormen

Wat kunnen gemeenten concreet doen om wooninitiatieven te ondersteunen?

Van Triest

'De lange doorlooptijd is een grote belemmering voor burgers die zelf iets willen ontwikkelen. Het is een stuk makkelijker om gewoon een kant en klaar huis te kopen. Zelf een woning of een woonproject realiseren vraagt van mensen nogal wat doorzettingsvermogen en organisatietalent. Zeker op oudere leeftijd hebben mensen die tijd en zin vaak niet. Gemeenten kunnen helpen te zorgen dat de ontwikkeling van een project zo snel en makkelijk mogelijk verloopt. Ze kunnen ondersteunen bij het samenbrengen van groepen en partijen, adviseren bij de juridische kant van de ontwikkeling, helpen bij het vinden van een geschikte (en betaalbare) locatie. Gemeenten kunnen de rol van 'makelaar' op zich nemen. Kijk eens welke rol wooninitiatieven kunnen spelen in de wijk. Door bijvoorbeeld dagbesteding toe te voegen aan het programma, wordt de exploitatie van het project makkelijker. De gemeente kan partijen bij elkaar brengen.

Bij collectief particulier opdrachtgeverschap is ook vaak de financiering een knelpunt. Banken zijn niet happig om burgercollectieven te financieren. Samenwerken met woningcorporaties is niet altijd meer de oplossing. De meeste initiatiefnemers willen een combinatie van sociale huur en koop of duurdere huur. Woningcorporaties mogen die dure woningen niet meer bouwen. Gemeenten kunnen collectieven financieel helpen, zonder dat dit geld kost. Verstrek een garantie of een lening aan een initiatiefgroep. Dat laatste levert de gemeente uiteindelijk zelfs geld op. Gemeenten kunnen initiatieven tenslotte ook faciliteren door grondprijzen voor collectieve particuliere projecten laag te houden, zoals dat ook voor sociale huur gebeurt.'

Witter

'Stimuleren van burgerinitiatief is lastig. De overheid kan burgers niet opleggen om initiatieven te ontplooien. Wat wel werkt is het organiseren van een netwerk. Zorg dat je in beeld hebt wat er in de gemeente allemaal gebeurt. Wie zijn er actief? Welke initiatieven lopen er? De gemeente kan een belangrijke rol spelen in het bij elkaar brengen

van mensen en partijen. Organiseer bijvoorbeeld een avond waar mensen die mogelijk geïnteresseerd zijn om een initiatief te nemen of te ondersteunen met elkaar in gesprek gaan, uitwisselen en inspiratie opdoen.

Uit onderzoek van het Kenniscentrum Wonen en Zorg blijkt dat alternatieve woonvormen heel weinig bekend zijn bij potentiële doelgroepen. Als mensen niet weten wat er mogelijk is, zullen ze er ook niet naar vragen. Bekendheid geven aan initiatieven is dus belangrijk. Zo is voor potentieel geïnteresseerden ook duidelijk welke mogelijkheden er zijn. Dat is niet alleen de taak van gemeenten. Ook woningcorporaties, welzijnsorganisaties, zorgorganisaties, kerken en ouderenbonden kunnen een rol spelen bij het informeren van mensen en het vergroten van de bekendheid van alternatieve woonvormen.

Gemeenten kunnen initiatiefnemers helpen om van een initiatief een realistisch project te maken. Burgers hebben soms onrealistische wensen of verwachtingen. Ze willen bijvoorbeeld een project ontwikkelen in het centrum van een dorp of stad, maar wel voor een heel lage grondprijs. Gemeenten kunnen initiatiefgroepen helpen door mee te kijken wat haalbaar is, door verschillende initiatiefnemers die (min of meer) hetzelfde willen bij elkaar te brengen of door initiatiefnemers in contact te brengen met een woningcorporatie of een ontwikkelaar. Initiatiefnemers missen soms ook deskundigheid waarbij de gemeente kan helpen. Ik ken een voorbeeld waarbij de gemeente ondersteunde bij het opstellen van een ontruimingsplan.

Projecten van burgergroepen kunnen vaak moeilijk bij banken aan financiering komen. In de praktijk zijn andere financiers soms wel geïnteresseerd. Een burgerinitiatief in Zutphen heeft een buitenlandse investeerder gevonden

Yvonne Witter, adviseur bij het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg



en wil verder geld bij elkaar brengen met crowd funding. Ook een vermogende particulier kan als financier optreden of andere partijen waar je normaal niet snel aan denkt. Ik vind bovendien de zorgverzekeraars erg stil. Zij hebben een financieel belang bij initiatieven die leiden tot meer onderlinge hulp. Die hulp bespaart immers zorgkosten. Mogelijk zijn ook verzekeraars bereid initiatieven te ondersteunen.'

Faciliteren met het ruimtelijk instrumentarium

Hoe kunnen gemeenten hun ruimtelijk instrumentarium inzetten om nieuwe woonvormen te stimuleren en/of te faciliteren?

Schotman

'Er zal zich altijd een spanning voordoen tussen de ruimtelijke wet- en regelgeving en het sociaal beleid. Ruimtelijke regels zijn niet opgesteld om sociaal beleid te voeren of te faciliteren. De ruimtelijke regelgeving is vooral gebaseerd

op wantrouwen. Regels zijn gemaakt om te voorkomen dat burgers misbruik maken van ruimte die geboden wordt. Gemeenten zijn daarom altijd wat argwanend. Hoe weet je zeker dat een mantelzorg- of kangoeroewoning werkelijk wordt ingezet voor het leveren van zorg? Gebruiken mensen de mogelijkheden die je biedt niet gewoon om voor weinig geld een mooie woning te bouwen?'

Arbouw

'Als je iets wilt wat afwijkt van de geldende normen, zal dat altijd tot discussie leiden. Vaak kan je bezwaren wegnemen door experimenteerruimte te bieden. Als een situatie tijdelijk is, worden initiatieven die afwijken van het gangbare makkelijker geaccepteerd. Gemeenten moeten dan wel nagaan waar dit uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en rechtszekerheid kan.

Er is meer ruimte gekomen om vergunningvrij te bouwen met het permanent maken van de crisis- en herstelwet. De discussie of mensen een wooncontainer in hun tuin mogen zetten om hun vader of moeder te verzorgen is daarmee door de rijksoverheid beslecht. Ik verwacht dat de nieuwe Omgevingswet gemeenten straks nog veel meer tools zal bieden om maatwerk te leveren. De procedures worden eenvoudiger en sneller. De regels worden duidelijker. Mensen kunnen makkelijker zien wat mag en wat niet mag. De nieuwe regels voor vergunningvrij bouwen laten zien dat er echt geen chaos ontstaat als de overheid een grotere verantwoordelijkheid bij burgers legt.'

Arens

'Op het ruimtelijk vlak hebben gemeenten instrumenten in handen om initiatief van burgers te faciliteren. Werk niet met blauwdrukplannen. Dat is niet meer van deze tijd. Zulke plannen gaan uit van een eindsituatie, terwijl de realiteit is dat de ruimtelijk inrichting nooit af is. Wijken en dorpen blijven ontwikkelen. Een goed stedenbouwkundig plan geeft bandbreedtes aan waarbinnen een gebied zich ontwikkelt. Van tevoren hoeft geen eindbeeld vastgelegd te worden. Zo is het makkelijker om ruimte te bieden aan eigen initiatief of bijvoorbeeld aan een concept als meegroeiwoningen. Als ontwerpopvattingen erg stringent zijn, is het moeilijk om zo'n concept in te passen.

Ik zie grote verschillen tussen gemeenten. Vooral kleinere gemeenten hebben vaak te weinig capaciteit en kennis. Deze gemeenten zijn vaak minder ingesteld op het omgaan met afwijkende initiatieven. De verantwoordelijk ambtenaar heeft vaak zo'n breed werkterrein, dat hij ook geen tijd heeft om zich daar voor in te zetten. Dan wordt snel gekozen voor een afhoudende opstelling. Kleine gemeenten kunnen van elkaar leren. Wissel onderling ervaring uit, bespreek hoe je omgaat met innovatieve woonconcepten.

Als er politiek of bestuurlijk nog geen draagvlak is voor vernieuwende woonvormen, kan een gemeente beginnen met het aanwijzen van een gebied waarbinnen kan worden geëxperimenteerd. Zo kom je er achter waar behoefte aan is. Je kunt inwoners ook expliciet uitnodigen om met ideeën en initiatieven te komen. Als je daar in een vroeg stadium architecten en stedenbouwkundigen bij betrekt, kan dat het creatieve proces bij de gemeente en bij inwoners stimuleren. Ontwerpers kunnen als geen ander ideeën tot leven brengen.'

Meegroeiwoningen

Arbouw

'Meegroeiwoningen zijn een mooie oplossing voor jongeren die hun eerste stap zetten op de woningmarkt. Meegroeiwoningen voorzien in een behoefte. Dat de Wro en de Woningwet slecht lijken aan te sluiten op deze manier van bouwen is niet echt een probleem. Het beeld dat die woningen decennialang worden aangepast en uitgebreid lijkt mij niet erg realistisch. Omstandigheden kunnen veranderen. Hetzelfde geldt voor wet- en regelgeving. Doorgaans zullen bewoners vrij snel de gewenste uitbreidingen realiseren. Je kan en hoeft als gemeente niet te garanderen dat de uitbreidingsmogelijkheden tot einde der tijden zijn gegarandeerd.'

Schotman

'Voor meegroeiwoningen hoeven geen speciale regels opgesteld te worden. Het kan wel twintig jaar duren voordat de bouw helemaal is afgerond of misschien gebeurt dat wel nooit. Een gemeente kan daarom ook geen garantie afgeven aan een woningeigenaar dat het hele plan kan worden uitgevoerd. De vraag is of dat erg is. De kans dat de bewoner na tien of twintig jaar nog precies hetzelfde wil als toen hij de woning betrok, is klein. De standaardmodulen zullen na tien jaar echt niet meer allemaal worden uitgevoerd. Tegen die tijd wil de eigenaar weer wat anders en moet hij toch weer gewoon een nieuwe vergunning aanvragen.'

5 Gemeenten aan zet bij faciliteren nieuwe woonvormen

De woonwensen van ouderen worden steeds diverser. Een deel van de ouderen zal volgens de geïnterviewde deskundigen geïnteresseerd zijn om zelf – al dan niet samen met anderen – een woonproject te realiseren. Ook zoeken professionele partijen naar manieren om de woonwensen te faciliteren van burgers die op nieuwe manieren willen samenwonen en -leven. Volgens de deskundigen doen gemeenten er verstandig aan dergelijke wensen te ondersteunen al was het maar omdat woonvormen die zijn gericht op onderlinge hulp en ondersteuning bijdragen aan het beheersen van kosten voor professionele zorg en ondersteuning. Zij vinden het bovendien logisch dat gemeenten woonwensen van burgers zo veel mogelijk faciliteren. De overheid werkt immers voor haar burgers.

Dit vraagt om een integrale visie van gemeenten die de ‘kokers’ overstijgt (bijvoorbeeld als onderdeel van de lokale woonvisie). Gemeenten die zich beperken tot het uitgangspunt ‘dat ieder initiatief vanuit een positieve grondhouding zal worden beoordeeld’, realiseren zich onvoldoende dat zeker voor niet-professionele initiatiefnemers de gang door de instituties vaak te lang duurt en te complex is om vol te houden.

Gemeenten die het belangrijk vinden ruimte te bieden voor nieuwe wooninitiatieven doen er verstandig aan hun interne afstemming te regelen vóórdat een initiatiefnemer bij de gemeente aanklopt. Als dat niet integraal lukt, kan de gemeente ook gebieden aanwijzen waar mag worden geëxperimenteerd. Als gemeenten burgerinitiatieven actief willen ondersteunen, kunnen ze verschillende instrumenten inzetten. Ze kunnen een makelaarsrol spelen: initiatiefnemers bij elkaar brengen en contacten leggen tussen initiatiefnemers en professionele partijen. Ze kunnen initiatiefnemers bijstaan met tal van praktische zaken en met de juridische procedures die bij het realiseren van projecten horen. Eventueel kunnen ze zelfs door middel van leningen of borgstellingen initiatieven mogelijk maken. Gemeenten spelen een cruciale rol in het faciliteren van langer zelfstandig wonen. De ontwikkeling van nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving levert daaraan een bijdrage. De tien adviezen kunnen als leidraad dienen om aan die rol vorm te geven.

Meer informatie over nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving kunt u vinden op de website van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg: www.kcwz.nl. U kunt contact opnemen met de auteur van deze publicatie op kreeft@companen.nl.

